



RAPPORT

# Voetbalbeleid in Nederland, Engeland en Duitsland

Een verkennend en vergelijkend onderzoek naar lessen uit  
binnen- en buitenlands voetbalbeleid

Definitief - 6 september 2023

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 2 Toekomstperspectieven</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 3 Engeland</b> .....	<b>6</b>
<b>3.1 Straf- en bestuursrechtelijke instrumenten</b> .....	<b>6</b>
<b>3.2 Instrumenten in en om het stadion</b> .....	<b>12</b>
<b>3.3 Effecten van de maatregelen</b> .....	<b>16</b>
<b>Hoofdstuk 4 Duitsland</b> .....	<b>17</b>
<b>4.1 Inleiding</b> .....	<b>17</b>
<b>4.2 Incidenten</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3 Inrichten van de veiligheidsorganisaties - Politie</b> .....	<b>17</b>
<b>4.4 Preventieve en overige instrumenten</b> .....	<b>18</b>
<b>Hoofdstuk 5 Bevindingen</b> .....	<b>21</b>
<b>5.1 Algemeen</b> .....	<b>21</b>
<b>5.2 Verschillen met andere landen</b> .....	<b>21</b>
<b>5.3 Kansrijke elementen</b> .....	<b>22</b>
<b>5.4 Tot slot</b> .....	<b>22</b>

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

Het afgelopen jaar is het Nederlandse profvoetbal regelmatig geconfronteerd met incidenten door supporters, wat heeft geleid tot bezorgdheid binnen de voetbalgemeenschap en de samenleving<sup>1</sup>. Met incidenten variërend van vechtpartijen tussen rivaliserende supportersgroepen tot vandalisme en het bekogelen van spelers en scheidsrechters met voorwerpen en geweld richting spelers. De bekerwedstrijd Feyenoord – Ajax van 5 april 2023, waar Ajax-speler Davy Klaassen geraakt werd door een aansteker, heeft de KNVB ertoe aangezet om maatregelen aan te scherpen om zo het tij te keren<sup>2</sup>. Deze regels moeten vooral een duidelijke boodschap afgeven: dergelijk gedrag wordt niet getolereerd. Daarnaast moeten ze de veiligheid en integriteit van wedstrijden waarborgen. De nieuwe regels maken het mogelijk om een wedstrijd tijdelijk of volledig te staken.

Naar aanleiding van deze incidenten is er tevens een maatschappelijke discussie ontstaan waarin onder meer wordt verwezen naar de Engelse aanpak van supportersgeweld. In de afgelopen decennia heeft Engeland, net als Nederland, te maken gehad met de uitdaging van gedragingen van supporters in het voetbal. Na enkele grote incidenten in het verleden heeft Engeland een aantal instrumenten toegepast om supportersgeweld te bestrijden. Deze diverse mix kenmerkt zich enerzijds door maatregelen als strengere wetgeving, verscherpt cameratoezicht en meer beveiliging in het stadion (waaronder politie). Anderzijds door preventieve maatregelen als een algeheel alcoholverbod in het zicht van het speelveld en een aanpassing naar het 'all-seater concept'. Deze maatregelen *lijken* ervoor te zorgen dat het er in de Engelse voetbalstadions de laatste jaren 'relatief' rustig aan toegaat.<sup>3</sup> Hier komen wij later echter nog op terug.

Ook in Duitsland is de afgelopen jaren aandacht besteed aan het aanpakken van supportersgeweld. Het land heeft een sterk supportersgericht beleid aangenomen, waarbij er nadruk ligt op fan-samenwerking en dialoog tussen clubs, supporters en autoriteiten. Een belangrijk onderdeel van de Duitse aanpak is het gebruik van 'Fanprojekte'. Daarnaast kent de Duitse politie teams die zich richten op het beheer van veiligheidskwesaties bij voetbalwedstrijden, waaronder voetbalcellen en teams die leiders van hooliganbewegingen monitoren.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Berenschot gevraagd te onderzoeken wat de betrokken partijen in Nederland kunnen leren van de aanpak in Duitsland en met name Engeland. Dit verkennende onderzoek brengt de verschillende instrumenten (strafrechtelijk, bestuursrechtelijke en civielrechtelijk, in en rondom het stadion, preventieve en overige instrumenten) in kaart en bespreekt de mogelijkheden en inzet van de verantwoordelijke (veiligheids)organisaties van deze maatregelen en de handhaving ervan. Verder onderzoekt deze verkenning welke maatregelen in Nederland effectief en toepasbaar kunnen zijn. De uitkomsten hiervan zijn tussentijds met experts uit Nederland en enkele academici getoetst en waar nodig aangescherpt. Dit rapport geeft de belangrijkste inzichten weer.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: RTLnieuws (2023): supporters minder naar stadion door vele incidenten: 'de lol is eraf'

<sup>2</sup> NOS (2023): KNVB scherpt maatregelen per direct aan na aanstekerincident: 'helemaal klaar mee'

<sup>3</sup> NOS (2023): De Engelse oplossing voor voetbalgeweld verplichte zitplaatsen en alcoholverbod

In het vervolg van dit stuk zullen wij de voornaamste uitkomsten presenteren en onderbouwen waarom de consensus van experts is dat de Nederlandse situatie niet zoveel verschilt van die in Engeland en Duitsland en dat veel aannames over de Engelse situatie wellicht minder beloftevol zijn in de praktijk dan in Nederland wel wordt aangenomen. Over de Engelse situatie is veel meer bekend dan over de Duitse situatie (in literatuur, beleidsstukken et cetera), waardoor wij meer nadruk leggen op de Engelse situatie dan de Duitse.

## HOOFDSTUK 2

# Toekomstperspectieven

In de volgende hoofdstukken maken wij onderscheid tussen de Engelse straf- en bestuursrechtelijke instrumenten (3.1), de Engelse instrumenten in en rondom het stadion (3.2), incidenten in Duitsland en het inrichten van de veiligheidsorganisatie (4.2 en 4.3) en de Duitse preventieve en overige instrumenten (4.4). Onder de Engelse instrumenten geven wij schematisch weer in hoeverre de instrumenten al toegepast worden in Nederland en welke Nederlandse (veiligheids)organisaties verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor eventuele implementatie. We maken onderscheid tussen de volgende partijen: wetgever, ministerie JenV, KNVB en clubs. Naast de huidige situatie van een instrument in Nederland, maken we een eerste inschatting van de inspanningen die nodig zouden kunnen zijn om een instrument te realiseren en van het verwachte én gewenste effect (ambitieniveau) van het instrument in Nederland.

Bij het bepalen van het draagvlak erkennen wij dat dit per onderdeel en per partner kan verschillen. Ook kan er draagvlak zijn bij andere partners, maar niet bij de partners die aan de lat staan voor het uitvoeren van het instrument. Hiervoor heeft Berenschot eerst zelf een waardeoordeel geveld, om deze vervolgens te toetsen bij een rondetafelgesprek met Nederlandse experts. De visie van deze Expertgroep is vervolgens meegenomen in het uiteindelijke oordeel. Dit oordeel is een inschatting van wat Berenschot denkt hoe de maatregel in de praktijk tot uiting zou komen en of deze redelijkerwijs uitvoerbaar is.

Bij het in kaart brengen van diverse Engelse- en Duitse instrumenten is geredeneerd vanuit een 1-op-1 overname. Dat wil zeggen dat wij uitgaan van implementatie zonder enige aanpassingen. Dit betekent dat we de volgende vragen hebben gesteld: bij welke organisatie berust de handeling tot implementatie of handhaving, wat is ervoor nodig om de ambitie te realiseren (wat is het inspanningsniveau van een instrument)? Hoe groot is het draagvlak onder betrokkenen? Wat is het verwachte effect van het instrument? Hieronder zijn de verschillende criteria weergegeven per toetsingselement:

Toetsingselement	Waardeoordeel / mogelijkheden
Inspanningsniveau	Laag, Gemiddeld, Hoog
Ambitieniveau	Laag, Gemiddeld, Hoog
Draagvlak	Klein, Gemiddeld, Groot
Verwacht effect	Klein, Gemiddeld, Groot
Situatie in Nederland	Van toepassing, niet van toepassing + toelichting

## HOOFDSTUK 3

# Engeland

## 3.1 Straf- en bestuursrechtelijke instrumenten

Engeland, de bakermat van het voetbal, kent een diepgewortelde voetbalcultuur. Het Engelse model hanteert het uitgangspunt dat er klantvriendelijkheid moet zijn naar de welwillende supporter, terwijl er hard moet worden opgetreden (preventief en handhavend) tegen hooligans (risicosupporters). Verschillende stadionrampen uit het verleden (het Heizeldrama in 1985 en Hillsborough-ramp in 1989) hebben gezorgd voor bewustwording, gedrevenheid en aandacht voor safety en security. "Safety" wordt voornamelijk gezien als een verantwoordelijkheid van de club, terwijl "security" (strafbare feiten) een taak is voor de politie. De totaalaanpak in Engeland houdt in dat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid (moeten) nemen. Het is namelijk een probleem dat iedereen aangaat - het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de politie, het openbaar ministerie, de Engelse voetbalbond (FA) en de clubs - en niet slechts één specifieke partij.

Het Verenigd Koninkrijk heeft door de jaren heen verschillende strafrechtelijke maatregelen genomen om supportersgeweld aan te pakken en te voorkomen. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkeling in de Engelse wetgeving op het gebied van supportersgeweld en stadionverboden, meldplicht, alcoholvrije tribunes en identificatieplicht.

### Wetgeving: strafrechtelijk straffen bij voetbal gerelateerde overlast

Naast de 'basisdelicten' op het gebied van openbare orde, kent Engeland een voetbalwet met daarin specifieke overtredingen voor voetbalwedstrijden op club en nationaal niveau. Onder de Voetbal (overtredingen) wet, Public Order Act en wet op sportevenementen vallen alle 'voetbal gerelateerde' strafbare feiten die plaatsvinden binnen 24 uur vóór en 24 uur na de wedstrijd. Wanneer iemand voor de rechter wordt gebracht wegens een voetbal gerelateerd vergrijp, dient de rechter ook rekening te houden met het opleggen van een stadionverbod als onderdeel van de strafmaat. Niet alle strafbare gedragingen leiden direct tot een strafblad. In het Engelse Model wordt er sneller de justitiële weg gevolgd.

### Wetgeving: stadionverboden

In Engeland worden stadionverboden op basis van het strafrecht en het civiel recht opgelegd. Juridisch gezien leidt alleen een strafrechtelijke veroordeling tot een strafblad, oftewel een stadionverbod opgelegd door een strafrechter zal leiden tot een strafblad. De club kan iemand in afwachting van de uitkomst van een rechtszaak ook een civielrechtelijk stadionverbod opleggen voor het *eigen* stadion. Een persoon met een strafrechtelijk stadionverbod wordt verhinderd om alle gereguleerde wedstrijden in Engeland bij te wonen en kan worden verplicht om zijn paspoort bij de politie in te leveren vóór buitenlandse wedstrijden en toernooien.

Er zijn twee soorten stadionverboden in Engeland: op klacht en bij veroordeling. Aanklagers kunnen een Football Banning Order (FBO) op klacht aanvragen. De bewijslast in die sector van het recht is lager dan in het strafrecht met als gevolg dat stadionverboden – banning orders – eenvoudig kunnen worden opgelegd. De politie moet een dossier aanmaken waarin aangetoond wordt dat het individu overlast heeft gepleegd en het vermoeden bestaat dat hij dat weer gaat

doen. Op basis van dit dossier kan de rechter ook maatregelen opleggen.<sup>4</sup> De wettelijke duur van een stadionverbod op klacht is minimaal 3 jaar en maximaal 5 jaar.

Bij een Football Banning Order bij veroordeling wordt een persoon veroordeeld voor een "relevant strafbaar feit", waarna de rechtbank naast een eventuele straf voor het strafbare feit een FBO oplegt als zij "ervan overtuigd is dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het opleggen van een verbod zou helpen om geweld of ordeverstoring bij of in verband met gereguleerde voetbalwedstrijden te voorkomen."<sup>5</sup> Wanneer een FBO wordt opgelegd na een veroordeling, kan deze maximaal 10 jaar duren als er een onmiddellijke gevangenisstraf wordt opgelegd en moet deze minimaal 6 jaar zijn. Als er geen onmiddellijke gevangenisstraf wordt opgelegd, is het maximum 5 jaar en de minimale looptijd 3 jaar. Verreweg het meest voorkomende tijdsbestek van een stadionverbod is 3 jaar (de minimale looptijd).

Nieuwe regels sinds 2022 stellen dat veldbetreders bij het Engelse voetbal een stadionverbod krijgen en gerapporteerd worden aan de politie. Daarmee voegt veldbetreding zich bij de (al geldende) lijst strafbare acties zoals supporters die worden aangetroffen met vuurwerk of vuurpijlen, het gooien met voorwerpen of drugs verkopen en gebruiken. De nieuwe regels omtrent veldbetreding volgen op meerdere incidenten aan het einde van het seizoen 2021/2022. Een harde aanpak die is overeengekomen tussen de Premier League, EFL en Football Association en in 2022 in werking is getreden. De duur van een stadionverbod voor het betreden van het veld is bepaald op minimaal een jaar.<sup>6</sup>

In Nederland onderscheiden we lokale en landelijke stadionverboden. Lokale stadionverboden worden door de BVO opgelegd en gelden enkel voor het eigen stadion op basis van huisrecht. Daarnaast kan de burgemeester een gebiedsverbod opleggen tegen het verstoren van de openbare orde. Een gebiedsverbod en stadionverbod kunnen naast elkaar bestaan. Een landelijk stadionverbod kan via het civiele- en/of strafrecht worden opgelegd en geldt voor *alle* stadions. De KNVB kan een stadionverbod op basis van een melding van het Openbaar Ministerie, via een BVO of namens de KNVB zelf opleggen. In al deze gevallen is het een civielrechtelijk stadionverbod. Een verbod is pas strafrechtelijk wanneer dit is opgelegd door een rechter.

Volgens de Richtlijn termijn stadionverboden van de KNVB is de maximale duur van een stadionverbod in Nederland 240 maanden. Indien er sprake is van recidive bij de meest ernstige gedragingen kan een levenslang stadionverbod worden opgelegd. Clubs zijn bij het instellen van een lokaal stadionverbod niet gebonden aan deze maximale duur. Zo legde PSV de fan die de keeper van Sevilla vorig seizoen aanviel een stadionverbod van 40 jaar op<sup>7</sup>. Bij een overtreding waarbij een stadionverbod van 12 maanden of meer wordt opgelegd, legt de KNVB ook een geldboete op. Dit bedrag is afhankelijk van de leeftijd en of de persoon in het verleden al meerdere overtredingen heeft begaan.<sup>8</sup>

## Wetgeving: oordeel effectiviteit Nederlands strafrecht door experts

In de media wordt door velen gepleit voor harde(re) straffen voor gewelddadige supporters<sup>9</sup>. Tijdens het gesprek met de Expertgroep blijkt dat het niet proportioneel is om een actie als het

---

<sup>4</sup> Legislation Gov UK: Football Spectators Act 1989, section 14B

<sup>5</sup> Legislation Gov UK: Football Spectators Act 1989, section 14A

<sup>6</sup> The Guardian (2022): fans to get bans for pitch invasions and pyrotechnics in football crackdown

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: NOS (2023): PSV geeft stadionverbod van 40 jaar aan supporter die veld betrad tegen Sevilla

<sup>8</sup> KNVB (2022): richtlijn termijn stadionverbod seizoen 22/23

<sup>9</sup> NOS (2023): Van Praag pleit voor 'Engels model' bij supportersgeweld: 'hard aanpakken' maar ook was bij radioprogramma Stand.nl 95% voor de stelling dat wangedrag veel harder moet worden aangepakt: NPO Radio 1 (2023): Stand.nl: 'Wangedrag van voetbalsupporters moet veel harder worden aangepakt'

betreden van het veld, waarbij de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid klein zijn, te bestraffen met een strafblad. Daarnaast beschikt men in Nederland met het civielrecht over een passend alternatief. Het civielrecht voorkomt daarnaast principiële discussies ten aanzien van straffen bij andere sporten en evenementen. Volgens de Expertgroep Voetbal en Veiligheid gaat het om het creëren van een optimale mix, waarbij soms civielrechtelijk bestraffen de meest effectieve en voor de hand liggende optie is, terwijl in andere gevallen wanneer de misdrijving dusdanig zijn, het goed is om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op te treden.

De afschrikwekkende werking van strengere straffen lijkt ook beperkt volgens de Expertgroep. In gesprek met hoogleraar rechtsspraak Jan Brouwer wordt dit beeld bevestigd. Hij stelt dat het Nederlandse strafrecht, civielrecht en bestuursrecht voorzien in het straffen van supporters die zich misdragen. "Nederland heeft de strengste voetbalwetgeving ter wereld, als supporters hiervan beter op de hoogte zouden zijn, zou het afschrikkende effect veel sterker zijn."

De standaardvoorwaarden van de KNVB bieden de bond (en de BVO's) de juridische mogelijkheid om een stadionverbod of boete op te leggen bij verstoring van de openbare orde, zonder rechterlijke tussenkomst<sup>10</sup>. Dit is in Engeland niet mogelijk, hier kan uitsluitend de rechter op verzoek van de burgemeester een maatregel opleggen, aldus Brouwer. Ook is de bewijsmaatstaf die de KNVB hanteert lager dan die van de strafrechter. Iemand die bij de strafrechter vrijuit gaat wegens gebrek aan bewijs, kan een sanctie opgelegd krijgen door de KNVB. Dat kan zelfs als diegene deel uitmaakte van een groep die zich schuldig maakt aan supportersgeweld zonder dat hij daadwerkelijk zelf iets heeft misdaan. In Engeland is een dergelijke veroordeling voor 'je was erbij, dus je bent erbij' een stuk lastiger. De Engelse rechter ziet streng toe op dit leerstuk 'guilty by association', zo stelt Brouwer. Het is niet onmogelijk, want als je er elke keer bij bent, is een maatregel wel mogelijk. De oplossing van het supportersprobleem zit volgens de hoogleraar Recht niet in zwaardere straffen, want de wetgeving en strafmaat is op dit moment al toereikend. Het gaat vooral om het toepassen van de juiste maatregelen en instrumenten.

### Wetgeving: onderzoek en oordeel over effectiviteit strafrechtelijk straffen

Daarnaast is de beeldvorming in de media (zie onder andere voetnoot 9) dat overtredingen bestraft zouden moeten worden met strafrechtelijke stadionverboden én een strafblad, omdat dit een afschrikkende werking zou hebben. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar het preventieve effect van strafrechtelijke bestraffing en het hebben van een strafblad op crimineel gedrag of storend gedrag. De effectiviteit van strafrechtelijke bestraffing en de afschrikwekkende werking ervan op crimineel gedrag hangen niet louter samen met de afweging tussen de zekerheid van straf (de kans om gepakt te worden) en de ernst van straf (de strengheid van de strafmaatregelen). Onderzoek suggereert dat de zekerheid van straf een grotere invloed heeft op het voorkomen van crimineel gedrag dan de ernst van de straf.<sup>11</sup> Een hoger risico om gepakt te worden en daadwerkelijk gestraft te worden, blijkt een sterkere ontmoedigende factor te zijn dan de zwaarte van de strafmaatregelen zelf.

De Expertgroep bevestigt dit, evenals een gesprek dat gevoerd is met hoogleraar Mark van Vugt. Hij stelt dat supporters in een split second een kosten-baten afweging maken van de actie die zij willen gaan ondernemen, zoals het gooien van een aansteker. Daarbij is de belangrijkste afweging 'kom ik er ongestraft mee weg?'. Indien dit het geval is, zullen zij de actie uitvoeren. Hier houden supporters meer rekening mee dan met de (juridische) strafbaarstelling, zo stelt Van Vugt. Ook betoogt hij dat in Engeland het vergroten van de pakkans, door aanstelling van meer stewards en

---

<sup>10</sup> KNVB (2023): Standaardvoorwaarden

<sup>11</sup> Zie Lee & McCrary (2009): "Deterrence in Criminal Justice: Evaluating Certainty vs. Severity of Punishment"



beter cameratoezicht, een groot effect heeft gehad op het tegengaan van ordeverstoring gedrag.

Instrument 1	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Supporters krijgen bij ordeverstoring gedrag een strafblad	Niet iedere ordeverstoring rond voetbal kan in NL leiden tot een strafblad. Zoals het veld betreden.	<b>Wetgever</b>	<b>Hoog</b>	<b>Hoog</b>	<b>Politiek: Gemiddeld</b> <b>Publieke opinie: Groot</b>	<b>Klein</b>

### Meldplicht bij stadionverbod

Supporters met een stadionverbod in Engeland kunnen verplicht worden zich te melden bij een aangewezen politiebureau op de dagen waarop hun favoriete club een wedstrijd speelt. Dit wordt vaak aangeduid als "signing-on requirement" of "signing-on obligation". Het melden kan plaatsvinden vóór, tijdens of na de wedstrijd, afhankelijk van de specifieke voorwaarden van het stadionverbod. Tijdens de melding moeten supporters met een stadionverbod hun identiteit bevestigen en zich registreren bij de politie. Dit proces helpt de autoriteiten bij het controleren en handhaven van het stadionverbod en het voorkomen van herhaling van de strafbare gedraging dan wel ordeverstoring in het stadion. Het niet naleven van de meldingsverplichting kan leiden tot verdere juridische consequenties en mogelijk verlenging van het stadionverbod. Het is dus van belang dat supporters met een stadionverbod zich houden aan de vereiste meldingen om te voldoen aan de voorwaarden van het verbod en eventuele verdere problemen voorkomen. Het blijkt echter in de praktijk zeker niet zo dat een opgelegd stadionverbod in Engeland per definitie leidt tot een meldplicht, omdat het enerzijds in de praktijk tijdrovend en arbeidsintensief blijkt om te handhaven en anderzijds het een zware last bij lokale politiekorpsen bezorgt. Spotters (zie pagina 13) bij en in de stadions zouden personen met een stadionverbod moeten herkennen en op die manier de controle visueel uitvoeren.<sup>12</sup>

In Nederland controleren clubs (in principe) zelf aan de toegangspoort of iemand een stadionverbod heeft, maar dit is niet waterdicht. Er wordt niet vaak een meldplicht gekoppeld aan een stadionverbod. De argumentatie hiervoor is tweeledig: enerzijds moet het gezag toetsen of het toepassen van een meldplicht proportioneel is. Een stadionverbod is geen reden om een meldplicht op te leggen, de onderliggende strafbare gedraging moet het rechtvaardigen. Anderzijds bepaalt een fysieke meldplicht niet alleen dat je op een gegeven locatie niet mag zijn, maar verplicht je vervolgens ook op een bepaalde locatie wel te zijn om je te kunnen melden. Dit heeft forse vrijheidsbeperkende consequenties. Een burgemeester kan een meldplicht opleggen onder specifieke voorwaarden. Zo kan dit bij ernstige vrees voor (verdere) verstoring van de openbare orde. De burgemeester kan ook maatregelen opleggen in de vorm van een gebiedsverbod, groepsverbod of gedragswijziging. Het al dan niet opleggen van dergelijke maatregelen is een bevoegdheid van het lokaal gezag en vraagt altijd om een lokale afweging en maatwerk. Bij de meldplicht wordt het capaciteitstekort bij de politie, de praktische overwegingen bij het instellen van een meldplicht (Waar en wanneer gaat iemand zich melden? Wat doet hij na die tijd?) en kostprijs van meldplicht in de media genoemd als reden om geen fysieke meldplichten op te leggen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Centraal Intelligencepunt Voetbal (2023): Engelse voetbalwet in de praktijk: Ervaringen van de UKFPU.

<sup>13</sup> RTLnieuws (2023): Stadionverbod na stadionverbod, maar hoe zit het met de handhaving?

Hoewel de Expertgroep zich hier gedeeltelijk in kan vinden, merkt zij op dat er binnen de politiecapaciteit weinig draagvlak is om deze meldplicht te handhaven. Mits er een goede argumentatie volgt waarom een meldplicht voor deze specifieke orderverstoorder (bijvoorbeeld recidive of opruiende en/of sturende rol bij ongeregelheden) bijdraagt aan het voorkomen van ernstige wanordelijkheden. Het feit dat 80 procent van de voetbal gerelateerde strafbare feiten wordt gepleegd door 'first offenders', maakt dat het effect van een meldplicht niet overschat moet worden.<sup>14</sup>

Instrument 2	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Opleggen en handhaven van een (digitale <sup>15</sup> ) meldplicht	(Dis)proportionaliteit zorgt ervoor dat in de praktijk weinig meldplichten worden gekoppeld aan stadionverboden. Dit is een reden dat een digitale meldmogelijkheid in ontwikkeling is.	JenV	Hoog	Hoog	Digitaal: Groot  Fysiek: Klein	Klein

## Alcoholvrije tribunes

In Engeland is het niet toegestaan om consumpties te drinken met uitzicht op het speelveld. Echter, op de gangen en bij de cateringpunten is het wel toegestaan. Ook is het mogelijk om alcohol te verkrijgen in pubs rondom het stadion. Hoewel er geen algemeen verbod op alcohol (drooglegging) van kracht is bij de meeste wedstrijden, kunnen de lokale (politie)autoriteiten bij derby's, hoog risico- en bekerwedstrijden besluiten om alcohol te verbieden in lokale pubs of tijdens busritten naar (uit)wedstrijden toe. In en rondom het stadion wordt er streng opgetreden tegen dronkenschap. Supporters worden erop gewezen dat het consumeren van drankjes "achter de lijn" als een strafbaar feit wordt beschouwd. Je kunt dus geen bekers bier (of andere consumpties) mee de tribune op nemen en die op het veld gooien, zoals in Nederland. Overigens lopen in Engeland de meningen uiteen over de effectiviteit van deze maatregel, zo blijkt uit gesprekken die een delegatie van de Regiegroep Voetbal en Veiligheid voerde met Engelse wetenschappers tijdens een werkbezoek aan het Verenigd Koninkrijk. Uit onderzoek van de UKFPU blijkt dat er in het seizoen 2021/2022 441 incidenten met 'gegooide voorwerpen' geregistreerd werden. Dit betreft niet enkel bekers, maar ook andere voorwerpen zoals aanstekers. Dit aantal betrof een stijging van 127% ten opzichte van het laatste seizoen voor de pandemie (2018/2019).<sup>16</sup>

Het draagvlak is klein bij KNVB en clubs, gelet op de teruglopende inkomsten van het verbieden van drank op de tribunes.<sup>17</sup> Dit vraagt om die reden om een goede afweging, wanneer er vanuit de overheid enerzijds wordt geëist dat clubs investeren in veiligheid en anderzijds een mogelijk effectieve maatregel invoeren die het verdienmodel aantast. Ook is het de vraag of alcoholgebruik dan verplaatst wordt en er meer ingedronken wordt voor de start van een wedstrijd<sup>18</sup>. De Expertgroep Voetbal en Veiligheid geeft aan dat alcohol een negatieve uitwerking kan hebben op het gedrag van supporters en geeft hierbij het voorbeeld dat alcohol gerelateerd uitgaansgeweld

<sup>14</sup> CBS: 'Verdachte van een misdrijf tegen wie voor het eerst een proces-verbaal van aanhouding is opgemaakt.'

<sup>15</sup> Een digitale meldplicht is nog niet ingevoerd wegens gebrek aan een app die aan juridisch vereisten voldoet, maar is wel onderzocht en onderwerp van gesprek.

<sup>16</sup> Zie ter bevestiging: afbeelding op pagina 16.

<sup>17</sup> De Volkskrant (2023): Voor een alcoholverbod in Nederlandse stadions is de tijd keer op keer 'niet rijp genoeg'

<sup>18</sup> Hierbij kan ook drukte bij tourniquets ontstaan vlak voor aanvang van wedstrijden, omdat supporters lang in pubs blijven hangen.

wetenschappelijk bewezen is.<sup>19</sup> Meer handhaven bij incidenten als het gooien van voorwerpen, zien zij als een oplossing, eventueel inclusief het sluiten van bierpunten in het stadion. Burgemeesters hebben deze bevoegdheid om alle alcoholpunten in het stadion te sluiten al en bij hoge risicowedstrijden (categorie C) worden meestal geen alcoholische dranken verkocht.<sup>20</sup> In gesprek met hoogleraar Sportsociologie Ramon Spaaij, komt naar voren dat het verbieden van alcohol met name sporadische incidenten voorkomt. Maar, zo stelt Spaaij, de relatie tussen supporters die sec komen om te vechten en alcohol is nihil.

Instrument 3	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Invoeren alcoholverbod op de tribunes	In Nederland mag er alcohol gedronken worden op de tribunes.	Clubs/ KNVB	Laag	Hoog	Clubs/ KNVB: Klein	Gemiddeld

### Identificatieplicht

In Engeland kan het systeem van 'ticketing op naam' bij (risico)wedstrijden worden toegepast. Hierdoor is het mogelijk voor de autoriteiten/stadionbeheerders om (probleem)supporters te identificeren bij wedstrijden waar een verhoogd risico is. Ook vermindert het de zwarthandel en illegale doorverkoop. Ondanks dat er geen algemene identificatieplicht is, kan de Engelse politie supporters vragen om zich te identificeren bij voetbalwedstrijden, vooral bij risicovolle wedstrijden of wanneer er een vermoeden is van betrokkenheid bij geweld. Dit helpt de autoriteiten bij het identificeren en aanpakken van potentiële geweldplegers. Over het algemeen vereist het dat bij de aankoop van een ticket de koper zijn persoonlijke gegevens verstrekt, waaronder naam, geboortedatum en soms ook identificatienummer (BSN). Bij het betreden van het stadion kunnen bezoekers gevraagd worden een identiteitsbewijs te overleggen dat overeenkomt met de naam op het ticket. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks.

Het instellen van een identificatieplicht zou op deze manier helpen bij het handhaven van stadionverboden. Het werkbezoek aan het Verenigd Koninkrijk van de Regiegroep wijst uit dat in de praktijk niet of nauwelijks gecontroleerd wordt op identiteit, omdat dit een tijdrovend proces is wat de vlotte toegang tot het stadion ernstig zou belemmeren. Verder is het bij veel clubs mogelijk om een kaart op anonieme wijze aan te schaffen. Tijdens het rondetafelgesprek wordt door de Expertgroep erkend dat het verhogen van de identificatie mogelijkheden biedt voor het toepassen van de persoonsgerichte aanpak, hierdoor zullen er collectief gezien minder maatregelen hoeven worden opgelegd. Tegelijkertijd heerst de gedachte dat je niet alle ordeverstoringen hiermee kunt voorkomen. 80% Van de toeschouwers die overtredingen begaat is 'first offender'. Verder wordt aangegeven dat alleen het checken van (vervalste) ID's niet zoveel toevoegt. Wanneer men hier echt vooruitgang wil boeken, lijkt het ontwikkelen van een database-app waarin stadionverboden geregistreerd staan op basis van Face/vinger/irisherkenning effectiever. Bij NEC hebben ze in 2022 een pilot uitgevoerd voor het betreden van het stadion op basis van facial recognition.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Zie ter bevestiging: Trimbos instituut (2014): Alcohol en uitgaansgeweld, de stand van zaken.

<sup>20</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011): 'Kader voor beleid: Voetbal en Veiligheid'

<sup>21</sup> ForzaNEC (2022): NEC start als eerste Nederlandse club met Face ID voor toegang Goffert. Inmiddels is bij PEC Zwolle ook een proef gestart. In het kader van het programma Ons Voetbal Is Voor Iedereen (OVIVI) zijn ook pilots rond slimme technologie gestart.

Instrument 4	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Verhoogde identiteitscontrole	In Nederland wordt er niet gecontroleerd op identiteit bij entree stadion. Daarnaast kunnen tickets in veel gevallen anoniem worden aangeschaft.	<b>Clubs/ KNVB</b>	<b>Gemiddeld</b>	<b>Groot</b>	<b>Gemiddeld</b>	<b>Gemiddeld</b>

## 3.2 Instrumenten in en om het stadion

De aanpak van supportersgeweld verschilt op sommige aspecten tussen Nederland en Engeland, hoewel het belangrijk is om op te merken dat dit een complex en evoluerend onderwerp is. Hier zijn enkele algemene verschillen in de aanpak:

### Stadionontwerp: zitplaatsen

In Engeland hebben veel stadions zich aangepast aan het "all-seater" concept, een stadion dat een zitplaats biedt aan alle toeschouwers en geen staanplaatsen biedt. Vooral nog is er vooral anekdotisch bewijs dat het all-seater concept werkt, want structureel onderzoek is er niet naar gedaan. Het all-seater concept helpt de veiligheidsorganisaties het exact aantal supporters in te schatten op een bepaald gedeelte van het stadion. In Engeland hebben meerdere clubs momenteel ook 'safe standing' zones na toestemming van de Sports Ground Safety Authority (SGSA). Deze ontwerpmaatregel zorgt ervoor dat fans veilig tijdens sportwedstrijden kunnen staan. Er zijn verschillende manieren waarop deze standing terraces worden vormgegeven, waarvan fold-away seats of rail seats de bekendste voorbeelden zijn. In Nederland is het op basis van de huishoudelijke reglementen en standaardvoorwaarden verplicht om te zitten of wel staan op de plaats waarvoor je een kaartje hebt gekocht. In Nederland staat op het merendeel van de toegangsbewijzen in de stadions een vaste aangewezen zitplaats. Tegelijkertijd zijn er veel vakken waar er vrije keuze is waar men plaatsneemt. Meestal betreft dit de vakken waar de fanatieke supporters hun club aanmoedigen. Vaak staan supporters enkel op deze vakken. Om de veiligheid te bevorderen zijn in een aantal stadions ook safe standing tribunes gemaakt.

Er zit potentie in het invoeren van toegewezen vaste zitplaatsen per persoon. De veiligheidsmedewerkers in het stadion kunnen precies weten wie waar zit en wie zich misdraagt, waardoor bezoekers zich niet in de anonimiteit kunnen wanen. In Nederland geldt immers ook een identificatieplicht (vanaf 14 jaar).<sup>22</sup> Het zou volgens de Expertgroep ook een goed signaal zijn van de clubs, om aan te geven dat ze alles eraan doen om ordeverstoring gedrag te voorkomen. Wel merkt de Expertgroep op dat de pakkans in Engeland groter is, doordat naast het all-seater concept ook het cameratoezicht goed is en er meer stewards in de stadions zijn om in te grijpen (zie volgende item). Of het cameratoezicht beter is, is op dit moment echter niet vast te stellen.

Instrument 5	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Vaste zitplaatsen in het stadion	In Nederland zijn er niet in alle stadions verplichte vaste zitplaatsen of wordt dit niet gehandhaafd.	<b>Clubs</b>	<b>Laag</b>	<b>Laag</b>	<b>Supporters: Klein Clubs: gemiddeld Overig: Groot</b>	<b>Groot</b>

<sup>22</sup> [Wie mag vragen naar mijn identiteitsbewijs en wanneer? | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/identiteitsbewijs)

## Toegangscontrole stadion: stewards en beveiliging

De toegangscontrole in Engelse voetbalstadions is over het algemeen streng en gestructureerd om de veiligheid van de supporters te waarborgen. Qua regelgeving verschilt het niet wezenlijk van de Nederlandse aanpak. We onderscheiden wel verschillen in kwaliteit (opleiding) en kwantiteit (aantal stewards). De Engelse overheid (Home Office) stelt eisen aan de kwaliteit van stewards, waaronder dat ze moeten zijn opgeleid volgens een nationaal erkende standaard. In Engeland zijn clubs verplicht om veiligheidspersoneel, zoals stewards en veiligheidsfunctionarissen, in te zetten die voldoen aan deze specifieke opleidingsnormen. Voor elke functie geldt een apart opleidingsniveau. Om te voldoen aan de eisen van zowel het stadionveiligheidscertificaat van *The Green Guide*, moeten stewards Level 2 NVQ hebben of deze opleiding volgen. De veiligheidsfunctionaris zorgt ervoor dat alle stewards zijn opgeleid tot dat niveau. De basisopleiding is vergelijkbaar met die van een 'Event Security Officer' in Nederland en neemt ongeveer 110 uur in beslag. Volgens de politie heeft de opleiding geleid tot een aanzienlijke toename van het vertrouwen in stewards, waardoor de inzet van politieagenten *in het stadion* aanzienlijk is verminderd. Overigens moet onder voorwaarden voor de politie-inzet in Engeland betaald worden.

Een Nederlandse steward die werkzaam is bij een BVO moet in het bezit zijn van een certificaat Voetbalsteward van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond. De opleiding voetbalsteward duurt zo'n drie dagdelen en behandelt de belangrijkste aspecten zoals het aanhouden en overdragen van supporters aan de politie, uitvoeren van fouilleringen en het optreden bij vuurwerk of conflicten. Deze opleiding duurt korter dan de opleiding tot event security officer, waar de opleiding tot enkele maanden in beslag neemt.

Elke Engelse voetbalclub uit de hoogste vier divisies heeft een stadionveiligheidsfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de veiligheid van alle toeschouwers in het stadion. Voetbalclubs zijn verantwoordelijk voor de opleiding van hun stewards. In Nederland is elke BVO verplicht een veiligheidscoördinator aan te stellen, die in ieder geval verantwoordelijk is voor het adequaat inrichten en aansturen van de veiligheidsorganisatie.

Evenals in Engeland wordt in Nederland in principe geen politie ingezet in stadions. Wel wordt er in en om het stadion toezicht gehouden en soms staan ook secties of pelotons ME klaar. Ingrijpen in het stadion door de politie in Nederland vindt normaalgesproken alleen plaats als de club de situatie niet meer aankan. In Engeland kan er een speciaal daarvoor opgeleide politieagent worden ingezet bij voetbalwedstrijden. Dit is een vergelijkbare functie als die van de voetbalcoördinator bij de politie in Nederland. Daarnaast kent Nederland speciale voetbaleenheden en supporters begeleidingsgroepen. In Engeland zijn 'spotters' aangesteld om elk voetbalteam bij thuis- en uitwedstrijden te volgen en informatie te verzamelen en mogelijke onruststokers, leiders of verboden overtreders te 'spotten'. Daarnaast leggen ze contacten en communiceren ze met voetbalsupporters. Spotters stellen een rapport op van elke bezochte wedstrijd en dit kan worden ingezien door andere spotters. Op deze manier wordt actuele informatie gedeeld over de gedragstrends van de supporters van elk team in het land. Deze informatie wordt gebruikt als basis voor de gemaakte risicobeoordeling voorafgaand aan elke wedstrijd.

Het aantal stewards dat wordt ingezet is een beslissing die door de clubs wordt genomen en zij volgen de instructies/ratio's van de Green Guide (SGSA-publicatie). In Engeland worden meer stewards ingezet dan in Nederland.<sup>23</sup> Bij wedstrijden in een van de grotere stadions kunnen tot 1.000 stewards ingezet worden per wedstrijd, middelgrote stadions zetten 500 of 600 stewards in

---

<sup>23</sup> Gov UK (2022): football-related arrests and banning orders 2021-2022

en kleinere stadions zetten maximaal 100 stewards in tijdens een wedstrijd.<sup>24</sup> In Nederland worden bij grote stadions maximaal 400 stewards ingezet en zien we bij kleinere clubs doorgaans 40-80 stewards<sup>25</sup>. Het uurloon van een steward is omgerekend naar euro's zo'n 15,50 euro, wat iets hoger lijkt dan in Nederland waar het bovendien een vrijwilligersvergoeding is.<sup>26</sup>

Bijna alle BVO's hebben moeite voldoende stewards te vinden en uitwisseling van stewards is op dit moment niet standaard mogelijk. Momenteel is het ministerie van Justitie en Veiligheid bezig met de herziening van de wet. Voor het uitwisselen van stewards tussen clubs moet een steward een pas van die betreffende club hebben.

Instrument 6	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Verhogen kwaliteitsnorm en aantallen stewards	In Nederland gaat de overheid momenteel niet over de kwaliteitsnorm van de stewards en zijn er doorgaans minder stewards bij wedstrijden	JenV/Clubs	Groot	Hoog	Groot	Groot

### Verscherpt cameratoezicht in stadions

De introductie van cameratoezicht in stadions is van cruciaal belang geweest bij de aanpak van hooligans. In de Engelse stadions hangen zeer veel camera's die het voor supporters zeer lastig maken om zich ongemerkt te misdragen. In combinatie met het hoge aantal stewards dat ingezet wordt bij wedstrijden en bij signalering direct kan ingrijpen, maakt dit tot een effectief instrument. Bovendien worden de beelden niet alleen gebruikt bij geweld, maar ook bij verbale misdragingen. Waar de Engelse voetbalbond scherp op toeziet, is *chanting*, vrij vertaald: beledigende spreekkoren. Als fans verbaal met elkaar de strijd aangaan wordt er op zo'n moment meteen door de speaker gevraagd om daar mee te stoppen. Ook trainers en spelers hebben in statements deze spreekkoren scherp veroordeeld. In Nederland zijn stadionspeakers hier ook alert op, al riep de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme na afloop van vorig seizoen de KNVB op in het nieuwe seizoen clubs met puntenaftrek te bestraffen bij beledigende spreekkoren. Bij herhaling zouden clubs volgens de coördinator uit de competitie moeten worden gezet.<sup>27</sup> Ook de KNVB heeft meer aandacht voor het tegengaan van racisme en discriminatie door bijvoorbeeld het programma 'Ons Voetbal Is Voor Iedereen' te initiëren.

Het gebruik van CCTV (Closed-Circuit Television) en draagbare camera's werd geïntroduceerd in het midden van de jaren 80 en is nu aanwezig tijdens elke Premier leaguewedstrijd. De effectiviteit van dergelijk cameratoezicht is ook verbeterd door de introductie van "all-seater" stadions, kaartverkoop op naam en de kwaliteit en kwantiteit van stewards en beveiligers, waarmee de pakkans wordt vergroot. Een combinatie van deze instrumenten maakt mogelijk een verschil in de strijd tegen voetbalgeweld in stadions in Engeland. Een ander technologisch instrument is het gebruik van draagbare videocamera's, waarbij supporters gefilmd kunnen worden en deze beelden als bewijsmateriaal kunnen dienen, in een poging om geweld af te schrikken. Ook blijkt het een effectief middel om ongewenst groepsgedrag te beperken (crowd control).<sup>28</sup> Uit de audits en

<sup>24</sup> Chris Whalley, senior-manager stadia safety & security FA: Stadium Safety Management in England

<sup>25</sup> Daarnaast worden ook vaak nog beveiligers ingezet. Duidelijke cijfers hiervan zijn er niet, maar het gaat doorgaans om hooguit enkele tientallen.

<sup>26</sup> Jooble (2023): Football steward salaries

<sup>27</sup> NOS (2023): Racismecoördinator: 'Puntenaftrek bij spreekkoren, daarna uit de competitie nemen.'

<sup>28</sup> Social Issues Research Centre: Crowd control

incidentonderzoeken van het Auditteam Voetbal en Veiligheid in de afgelopen jaren, blijkt dat bijna alle BVO's beschikken over kwalitatief redelijke tot goede camera's en hebben de meeste stadions ook goede dekking van de camerabeelden. Bij deze onderzoeken (op het moment van schrijven in totaal bij ongeveer 20 BVO's) werd bij één BVO het gebruik van bodycams geconstateerd.

Daarnaast heeft de KNVB recent nieuwe kwaliteitseisen aan de camera's in voetbalstadions gesteld. Meerdere clubs hebben daarna hun camera's vervangen. Ook heeft de KNVB een 'taskforce' opgericht die de clubs helpt met het analyseren van videobeelden. Het is vervolgens aan de clubs om de desbetreffende supporter te identificeren. Deze dossiers worden in sommige gevallen ook overhandigd aan de politie of het OM.<sup>29</sup>

Instrument 7	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Meer en kwalitatief beter cameratoezicht in voetbalstadions	In Nederlandse stadions wordt gebruik gemaakt van CCTV die vaak van goede kwaliteit zijn (maken vervolging mogelijk). Een enkele club hanteert bodycams.	Clubs	Gemiddeld	Hoog	Hoog	Groot

## Ticketprijzen

De kaartjes voor voetbalwedstrijden in Engeland zijn over het algemeen erg prijzig.

Wedstrijdbezoek in de Premier League wordt daardoor steeds meer enkel mogelijk voor de rijkere bovenklasse. Het gevolg is dat voetbalwedstrijden een welgestelder en ander publiek trekt. De hogere ticketprijzen komen voort uit commerciële overwegingen. De Premier League is een topcompetitie, waar veel vraag is naar tickets. Daarnaast is de vraag naar en verkoop van seizoenkaarten in Engeland groter, in tegenstelling tot hier in Nederland, waardoor er minder vrije verkoop plaatsvindt. Een blik op de goedkoopste seizoenkaarten in de Premier League wijst uit dat de goedkoopste seizoenkaarten vele malen duurder zijn dan de normale seizoenkaarten in Nederland<sup>30</sup>.

Tevens concluderen wij uit het gesprek met de expertgroep dat het een illusie lijkt dat het verhogen van de ticketprijs alle problemen in het stadion oplost. Niet in de laatste plaats, omdat zeker niet alleen mensen die minder geld te besteden hebben problemen veroorzaken, ook mensen met hoge inkomens overtreden de regels. Er is kortom geen causaal verband bekend tussen inkomen en overtredingen. Daarnaast leeft de harde kern zo voor zijn club, dat het financieel alles opzij zet om wedstrijden bij te kunnen wonen.

Instrument 8	Situatie in Nederland	Verantwoordelijk	Inspanningsniveau	Ambitieniveau	Draagvlak	Verwacht effect
Verhoogde prijs toegangs-bewijzen	Nederlandse tickets zijn over het algemeen betaalbaar.	Clubs	Laag	Laag	Laag	Laag

<sup>29</sup> NRC (2023): weer werd er gevochten op de tribunes. Hoe willen clubs en de KNVB escalaties voorkomen?

<sup>30</sup> The Athletic (2023): Premier League season ticket survey: 17 clubs raise prices for 2023-2024k

### 3.3 Effecten van de maatregelen<sup>31</sup>

Het beeld dat vaak wordt opgeworpen is dat in Engeland veel beter en anders geregeld is. Hoewel dat voor enkele zaken zeker geldt, waaronder het grotere aantal stewards dat wordt ingezet en de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de stewardsopleiding, is het niet zo dat er nooit iets gebeurt of dat regelgeving heel anders wordt toegepast dan hier het geval is. In Engeland leiden niet alle veroordelingen tot een strafblad en wordt sneller (dan in Nederland) de justitiële weg gevolgd. De meldplicht blijkt in de praktijk een tijdrovend en arbeidsintensief proces te zijn, waardoor het weinig wordt opgelegd in tegenstelling tot wat wel eens gedacht wordt. Het klopt dat er alcoholverboden zijn op de vakken die strikt toegepast worden, dat er vaste zitplaatsen zijn, maar het effect daarvan is niet bekend, omdat er geen onderzoek naar gedaan is (hoewel de wetenschappelijke kennis wel een causaal verband tussen alcohol en geweld erkent). Ook worden vaste zitplaatsen langzaam losgelaten. Daarnaast is er geen algemene identificatieplicht bij wedstrijden en is het effect van duurdere ticketprijzen op incidenten niet bekend. Tot slot zijn er ook nog steeds incidenten in de stadions. Kwantitatief ziet dat er zo uit<sup>32</sup>:



In Engeland is bij ongeveer de helft van de wedstrijden geen politie aanwezig in het stadion. De mogelijkheid bestaat dat deze dan wel door 'spotters' bijgewoond worden. Hierbij geldt als algemene vuistregel dat wanneer de politie en de club overeenkomen dat er politie nodig is in het stadion vanwege het risico, de club een 'Special Services Agreement' kan afsluiten waarbij ze voor die agenten betalen. Het gaat dan niet om inkoop van het type agenten die in Nederland naar stadions gaat. Dit geldt ook niet voor specialistische functies die alleen de politie kan vervullen (zoals spotters of vuurwapenofficieren).

<sup>31</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op het document Engelse voetbalwet in de praktijk: Ervaringen van de UKFPU van het CIV (juni 2023).

<sup>32</sup> NB: wij geven geen duiding voor de cijfers, omdat dat te ver gaat voor deze vergelijking en wij geen inzicht hebben in hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. Wij kunnen hiermee niet zeggen dat de cijfers hoger, lager of vergelijkbaar zijn met Nederland, maar wel dat in Engeland incidenten niet uitgebannen zijn in het voetbal.



## HOOFDSTUK 4

# Duitsland

## 4.1 Inleiding

In Duitsland worden verschillende instrumenten gebruikt om ordeverstoring gedrag van voetbalfans aan te pakken.<sup>33</sup> De Duitse Voetbalbond (DFB) kan onafhankelijk van de strafrechtelijke procedures stadionverboden opleggen, net als de KNVB hier in Nederland. Daarnaast is het mogelijk om in het zicht van het speelveld (alcoholische) dranken te consumeren en is er geen identificatieplicht bij wedstrijden. Dit beleid lijkt overeen te komen met het Nederlandse beleid en zal daarom niet, zoals hierboven in het hoofdstuk Engeland, worden beschreven. Het Duitse beleid om voetbalhooliganisme te verminderen is vooral proactief en preventief ingericht.

## 4.2 Incidenten

In Duitsland zijn net als in andere landen ook altijd nog geweldsuitbarstingen<sup>34</sup>, bekende achterbannen die regelmatig negatief in het nieuws komen<sup>35</sup>, grootschalige vechtpartijen<sup>36</sup>, tot invallen op verdenking van georganiseerde criminaliteit.<sup>37</sup> Op dagen dat er professionele voetbalwedstrijden in de drie hoogste Duitse divisies worden gespeeld ziet het IFO instituut het aantal incidenten stijgen met 21,5 procent. De toename van incidenten is vooral hoog bij 'derbywedstrijden'. De supporters die betrokken zijn bij deze incidenten zijn vooral jonge mannen tussen de 18 en 29 jaar. Bijna 70 procent van deze supporters was voor het misdrijf nog niet in beeld bij de autoriteiten en kan worden aangemerkt als 'first offender'.<sup>38</sup> Volgens statistieken van het Centraal Informatiecentrum voor Sportoperaties (ZiS) van de Duitse politie daalde het aantal strafrechtelijke zaken voor supporters die betrokken waren bij incidenten bij voetbalwedstrijden in de twee hoogste divisies van Duitsland in 2018/19, het laatste seizoen met volledige capaciteit voor corona, naar het laagste niveau in tien jaar tijd.<sup>39</sup> Na corona lijkt ook in Duitsland het geweld toe te zijn genomen.<sup>40</sup>

## 4.3 Inrichten van de veiligheidsorganisaties - Politie

### Voetbalcellen

Een belangrijke mijlpaal in de strijd tegen voetbalgeweld in Duitsland was de invoering van de Wet ter bevordering van veiligheid en orde bij sportevenementen in 1993. Een van de belangrijkste aspecten van deze wet was de oprichting van de zogenaamde "voetbalcellen" binnen de politie.

---

<sup>33</sup> Wat betreft de Duitse aanpak lijkt er veel minder literatuur voorhanden dan voor de Engelse situatie. Navraag bij diverse partners leverde geen overzichten op en pogingen om in Duitsland mensen te spreken zijn binnen de looptijd van deze vergelijkende studie niet gelukt. Hierdoor is dit onderdeel beknopter en minder grondig dan voor de Engelse situatie.

<sup>34</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023): Anklage gegen Kölner Hooligans erhoben

<sup>35</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023): Eintracht Frankfurt: Die Fans sind das Marketing-Instrument

<sup>36</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023): Tabula rasa in der Hooligan-Szene

<sup>37</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023): Razzia in Hooligan-Szene

<sup>38</sup> Helsinki Times (2022): Soccer fan violence in Germany costs eur 44 million annually

<sup>39</sup> Deutsche Welle (2019): Politiker, Polizei auf Kollisionskurs mit Deutschlands Fans

<sup>40</sup> ZDFheute (2023): Gewaltbereite Fussball fans, Neue Rivalitäten sind entstanden'

De Fußball-Einsatzkommandos (FEK) zijn gespecialiseerde eenheden binnen de politie die zich richten op het beheer van veiligheidskwesties tijdens voetbalwedstrijden. Taken van deze voetbalcellen zijn onder meer het uitvoeren van risicoanalyses, de coördinatie van politie-inzet, informatieverzameling en inlichtingenwerk, handhaving van stadionverboden, handhaven van de openbare orde en noodplanning en crisisbeheer.

De voetbalcellen werken nauw samen met de clubs en supportersverenigingen om een veilige omgeving te creëren voor iedereen die naar het stadion komt. In Duitsland focussen de voetbalcellen zich naast de Ultra-groeperingen onder meer op racistische (supporters)groepen. Er zijn enkele groeperingen met extreemrechtse uitingen. Hier treedt de politie met acties tegen op.<sup>41</sup> Hoewel Nederland geen specifieke voetbalcellen heeft zoals in Duitsland, wordt er wel aan iedere BVO vanuit de politie één of meerdere voetbalcoördinatoren gekoppeld. Zij voeren vergelijkbare taken uit en hebben soortgelijke verantwoordelijkheden. Ook het CIV voert een groot deel van deze werkzaamheden uit.

### Monitoring leiders van hooliganbewegingen

Vanaf 2015 is een project gestart waarbij de leiders van hooligan-groepen individueel gemonitord worden door politieonderzoekers. Deze leiders vormen het grootste probleem, omdat ze andere groepsleden aansporen tot ordeverstorend gedrag. De minister van Binnenlandse Zaken en Lokaal bestuur van Noordrijn-Westfalen zei dat er ongeveer 150 leiders in de staat woonachtig zijn, van de 500 leiders in heel Duitsland. Bij dit project zijn 16 regionale kantoren geopend en deze worden geleid door een centraal coördinatieteam in Duisburg. Het plan, dat werd opgesteld met de hulp van de speciale voetbalcellen, is een eerste stap richting een landelijk programma om voetbalgeweld tegen te gaan. Het is ook bedoeld om de vervolging van hooligans te versnellen, zodra ze worden gepakt, en te helpen bij het weghouden van recidivisten van voetbalwedstrijden<sup>42</sup>.

De Nederlandse aanpak vertoont raakvlakken met de Duitse instrumenten. De hier gehanteerde persoonsgerichte aanpak (PGA) bestaat uit een mix van bestuurs-, civiel- en strafrechtelijke maatregelen, waarbij ook zorg- en overige interventies toegepast kunnen worden. Dit heeft de laatste jaren binnen het beleid van Toegankelijk, Gastvrij en Veilig Voetbal ook meer nadruk gekregen. Het treffen van maatregelen is een bevoegdheid van het lokaal gezag en de clubs, waarbij de PGA op verschillende manieren kan worden ingevuld of toegepast. Conform afgesproken kaders zouden alle lokale vierhoekspartijen (gemeente, OM, politie én clubs) met PGA moeten werken. Bij clubs wordt gewerkt met een Persoonsgerichte aanpak Voetbal (PGAV) van probleemsupporters. De PGAV heeft betrekking op supporters die bijvoorbeeld bekend staan om gebruik van geweld, meermaals stadionverboden opgelegd hebben gekregen of supporters met (multi)problematiek op verschillende leefgebieden. Duitsland kent net als Nederland een expertisecentrum op het gebied van voetbalvandalisme. In Duisburg zetelt het centrale coördinatieteam (het NFIP van Duitsland), in Nederland is deze taak belegd bij het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV).

## 4.4 Preventieve en overige instrumenten

Naast het instellen van gespecialiseerde eenheden en de keuze om probleemsupporters te monitoren investeert Duitsland in preventieve initiatieven om voetbalgeweld te verminderen. Er zijn verschillende campagnes gelanceerd om supporters bewust te maken van de gevolgen van geweld en om positief gedrag te bevorderen.

---

<sup>41</sup> Deutsche Welle (2023): Deutsche Polizei führt Razzia gegen rechtsextreme Fussball-Hooligan-Gruppe durch

<sup>42</sup> Deutsche Welle (2015): Deutscher Staat geht gegen Hooligans vor

## Fanprojekte

Verschillende clubs en instanties hebben 'Fanprojekte' en educatieve programma's opgezet om positief gedrag en respect te bevorderen. Deze initiatieven bieden supporters de mogelijkheid om betrokken te raken bij de club en de gemeenschap, en helpen bij het creëren van een positieve voetbalcultuur. In 1982 stierf een Duitse fan aan hoofdletsel (door een gegooid voorwerp) voorafgaand aan een wedstrijd in Bremen. Dit zorgde voor een schok in de gehele Bundesliga fanscene. Fanprojekte is vlak hierna ontstaan met als doel geweld te beteugelen, extremisme te bestrijden en een positieve fancultuur te bevorderen. Daarnaast proberen de Fanprojekte in het Duitse voetbal onder meer de relaties tussen fans, clubs en politie te verbeteren.

Deze Fanprojekte, die in gelijke mate worden gefinancierd door de lokale en federale autoriteiten en door de Duitse nationale bond, worden geleid door sociaal werkers die gedetacheerd zijn bij de clubs, die preventief werken en bemiddelen tussen de meest radicale fans, de clubs en lokale- en politieautoriteiten. Op dit moment lopen er meer dan 71 Fanprojekte door het hele land met een zeer sterke focus op preventieve werking.<sup>43</sup> Belangrijke uitgangspunten zijn de ondersteuning van fans in probleemsituaties, maar ook het tot stand brengen en modereren van communicatie tussen de bij het voetbal betrokken partijen (waaronder fans, clubs, politie en veiligheidsdiensten) behoort tot de werkzaamheden van de Fanprojekte. De onafhankelijkheid van de Fanprojekte is een groot voordeel, vooral in hun rol als bemiddelaar.<sup>44</sup> In Nederland zijn er Supporters Liaison Officers (SLO's). Zij onderhouden het contact met overlastgevendende supporters. Ook vervullen zij een belangrijke rol bij het in een vroeg stadium herkennen van supporters die nu nog op laagdrempelige wijze te helpen zijn voordat hun gedrag escaleert en stadionverboden of strafrecht in beeld komen. De Nederlandse clubs en de KNVB organiseren meer activiteiten die parallelen vertonen met deze Fanprojekte, waar op verschillende manieren aan community building wordt gedaan. Het plan "Ons voetbal Is Van Iedereen" is hier een treffend voorbeeld van.

Hoogleraar Sportsociologie Ramon Spaaij stelt dat de Fanprojekte een interessant instrument kunnen zijn, omdat het enerzijds integraal en anderzijds gedifferentieerd is ingericht. Vooral dat verschillende partijen met elkaar in contact komen is waardevol. Daarnaast is het volgens Spaaij van belang dat het draagvlak en vertrouwen van supporters niet wordt aangetast, doordat zij zich niet serieus genomen voelen. Dit versterkt de polarisatie en zorgt ervoor dat de kans op incidenten groter wordt, ook bij de 'normalere' fans. Daarom moet er een goede balans worden gevonden in *short term* en *long term* maatregelen. Volgens Spaaij kunnen we ook leren van (niet harde) maatregelen als vermenging van het publiek. In Nederland hebben we vaak last van 'bestuurlijke kramp', waardoor alles als gemiddeld / hoog risico wordt beschouwd zo stelt Spaaij. Dan heb je geen gedifferentieerd beleid.

## Bewustwordingscampagnes

Verschillende instanties, waaronder voetbalclubs, politie en voetbalbonden, voeren bewustwordingscampagnes om de negatieve aspecten van ordeverstoring gedrag aan te pakken. Dit omvat het informeren van supporters over de gevolgen van hun gedrag, het bevorderen van respect en tolerantie, en het stimuleren van een vreedzame en gastvrije sfeer tijdens voetbalwedstrijden.

Een voorbeeld van zo'n campagne is de "Gewalt geht nicht!"-campagne, wat zich vertaalt naar "Geweld gaat niet!". Deze campagne werd gelanceerd door de DFB in samenwerking met de Duitse voetbalclubs en heeft tot doel het bewustzijn te vergroten over de schadelijke effecten van geweld en ordeverstoring bij voetbalwedstrijden.

---

<sup>43</sup> Koordinationsstelle Fanprojekte (2023): Langfristige und nachhaltige arbeit & Die Kos

<sup>44</sup> Deutscher Fußball-Bund: fanbelange fanprojekte

Naast de inspanningen van de DFB en de voetbalclubs zijn er ook andere organisaties en initiatieven die betrokken zijn bij het bevorderen van bewustwording van negatief gedrag bij voetbalwedstrijden. Onder meer "ProFans", een netwerk van supportersverenigingen in Duitsland, werkt samen met verschillende instanties om positieve verandering te stimuleren en ordeverstoring gedrag tegen te gaan. De KNVB lanceerde ook campagnes zoals "Zonder respect geen voetbal", "Samen sterk tegen vuurwerk" en "One Love" naast het eerder al genoemde "Ons Voetbal Is Voor Iedereen". Momenteel werkt de KNVB aan een landelijke stewardcampagne.<sup>45</sup>

Door de Expertgroep is tijdens het gesprek aangegeven dat onderzoek uitwijst dat veel bewustwordingscampagnes nauwelijks effect hebben. Deze campagnes leveren alleen het gewenste effect op als er heel specifiek gericht wordt op een bepaalde doelgroep of acties. In de gedragspsychologie wordt deze motivatietechniek 'nudging' genoemd, waarbij mensen subtiel worden gestimuleerd om zich op een gewenste manier te gedragen.

---

45 NOS (2023): Voetbalgeweld neemt toe, steeds meer stewards haken af: 'Situatie alarmerend'

## HOOFDSTUK 5

# Bevindingen

## 5.1 Algemeen

Nederland is niet uniek in de uitdagingen rond voetbalveiligheid en geweld in- en om stadions. We zien deze uitdagingen in veel omringende Europese landen terug. Bij al deze landen lijkt er sprake te zijn van een toename in voetbal gerelateerde incidenten.<sup>46</sup> De 'nieuwe aanwas' van veelal jonge supporters, die tijdens de coronaperiode is ontstaan, is mogelijk een van de oorzaken van het probleem. De autoriteiten en de BVO's hebben moeite om deze groepen te (her)kennen en bereiken.<sup>47</sup>

In dit verkennende stuk onderzoeken wij wat we in Nederland kunnen leren van de aanpak van in het bijzonder Engeland, maar ook Duitsland. Uit de verkenning komt niet het beeld naar voren dat in Nederland zaken heel anders geregeld zijn dan in Engeland of Duitsland. De vele verwijzingen naar Engeland, als land waar na invoering van strenge voetbalwetten alle incidenten verdwenen zijn, herkennen wij, noch de door ons gesproken experts, *niet*. Ook de notie dat in Engeland wet- en regelgeving zoveel strikter is dan in Nederland, wordt *niet* in deze analyse bevestigd. Zelfs het veel gehoorde argument voor meldplicht en dat die in Engeland goed werkt zien wij *niet* terug, omdat een meldplicht daar in de praktijk niet of nauwelijks wordt opgelegd in verband met de druk op de politiekorpsen aldaar.

## 5.2 Verschillen met andere landen

Het uitgangspunt in dit onderzoek is aan te geven waar Nederland kan leren en potentieel kan voortbouwen op lessen en voorbeelden van andere landen, waar wij nog geen vergelijkbare instrumenten hanteren. Wij zien dat in Engeland:

- op (delen van) tribunes geen alcohol/ drinken toegestaan is.
- het systeem 'ticketing op naam' kan worden toegepast.
- het all-seater concept meestal wordt toegepast (wel wordt gekeken naar het loslaten daarvan).
- meer en betaalde stewards bij wedstrijden worden ingezet en dat de overheid de kwaliteitsnorm van de steward bepaalt en bewaakt.
- politiemensen zijn uitgerust met bodycams.
- de tickets vaak aanzienlijk duurder zijn.

Ten opzichte van Duitsland zien wij dat daar meer de focus ligt op proactieve- en preventieve- dan op reactieve instrumenten. Door communicatiecampagnes en Fanprojekte wordt nagestreefd supporters bewust te maken en wordt gewenst gedrag gestimuleerd. Wij zien verder in Duitsland:

- gespecialiseerde vergelijkbare 'voetbalcellen', die organisatorisch anders ingebed zijn binnen de politie.
- Fanprojekte aansturen op een gezonde voetbalcultuur en de relatie tussen fans, club en politie bevorderen. In Nederland gebeurt dit ook, maar in iets andere vorm.

---

<sup>46</sup> Expressen (2023): Fotbollens våldsvåg: "Aldrig varit med om det här innan" en RTL (2023): Niet alleen ons land worstelt met supportersgeweld (en het kan nog erger)

<sup>47</sup> NOS (2023): Voetbalhooligans zijn steeds jonger wat zit daarachter

### 5.3 Kansrijke elementen

Op basis van deze analyse en de input van experts zien wij dat de volgende aanvullende maatregelen mogelijk zijn, maar niet allemaal even kansrijk:

- Op tribunes geen drinken, specifiek alcohol, toestaan.
- Tickets op naam structureel toepassen.
- Vaste zitplaatsen structureel toepassen.
- Hogere kwaliteitseisen aan de opleiding van stewards vanuit de overheid, inclusief monitoring.
- Campagnes die duidelijk maken wat ongewenst gedrag is rond voetbalwedstrijden.

Het meest belangrijke is de notie dat supporters via campagnes en normering duidelijk gemaakt wordt wat ongewenst gedrag is en dat zij in het stadion niet anoniem zijn. En dat overtredingen of ongewenst gedrag zullen leiden tot vervolging en strafoplegging, eventueel aangevuld met voorbeelden van personen die na incidenten zijn veroordeeld (inclusief hoe hoog de straf en/of boete is). Daarvoor is het nodig dat de elementen die er al zijn goed gebruikt en gecombineerd worden. Denk aan de opsporing door camerabeelden (en het duidelijk kenbaar maken bij wedstrijden dat iedereen door camera's in beeld gebracht kan worden), in combinatie met genoeg goed opgeleide stewards en het gebruiken van de middelen die wet- en regelgeving bieden om mensen preventief op het juiste pad te laten blijven of anders te vervolgen wanneer ze overtredingen begaan hebben.

De combinatie hiervan met tickets op naam, vaste zitplaatsen en goed opgeleide stewards, kan dan al snel zorgen voor verbetering van de veiligheid in stadions, omdat het de pakkans vergroot en mensen uit de anonimiteit haalt en daarmee andere afwegingen kan stimuleren. Daarnaast loopt al langer een discussie over het gezag en de kwaliteit van stewards. Het kan gezag verhogend werken als de stewards, of in ieder geval interventieteams en hoofdstewards, een Event Security Officer opleiding volgen en ook een vergoeding krijgen die meer is dan een vrijwilligersvergoeding (dit laatste geldt wellicht voor de gehele stewardpopulatie).

### 5.4 Tot slot

In Nederland zijn al heel veel mogelijkheden beschikbaar die alleen niet altijd toegepast lijken te worden vanwege onbekendheid met het instrumentarium of koudwatervrees.<sup>48</sup> Daarom is het zinvol om samen voort te bouwen op wat er al ligt en die mogelijkheden goed te (gaan) gebruiken. Het helpt daarbij niet dat in het publieke debat dingen gezegd worden die wellicht goed in het gehoor liggen, maar die in de praktijk veel genuanceerder liggen, of soms niet kloppen. Deze geluiden zijn ondermijnend aan de bestaande middelen, omdat het de indruk wekt dat we in Nederland de instrumenten niet hebben om personen aan te pakken op hun gedrag in en rond het stadion. Niets is minder waar en aan die boodschap moet een stevig tegengeluid geboden worden. In de praktijk zijn er meer dan genoeg mogelijkheden om mensen die over de schreef gaan aan te pakken. Er blijkt ook geen noodzaak te zijn voor "hardere maatregelen", laat staan het invoeren van radicaal ander beleid. We vinden geen ondersteuning voor de stelling dat van hogere straffen een grote afschrikwekkende werking uitgaat, noch van het wel of niet krijgen van een strafblad. De pakkans - het weten dat men niet anoniem over de schreef kan gaan - beïnvloedt het gedrag van personen veel meer dan de voornoemde elementen. De oplossing ligt daarom veel dichterbij het strikter handhaven van afspraken en regels en het huidige instrumentarium goed en congruent hanteren.

---

<sup>48</sup> Pro-facto (2021): Evaluatie Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

[Www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)